

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 4851/2016

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Tercera**  
**Sentencia núm. 308/2018**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, Presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

D<sup>a</sup>. María Isabel Perelló Doménech

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

En Madrid, a 27 de febrero de 2018.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo nº 4851/2016 interpuesto por VERIFICACIONES INDUSTRIALES DE ANDALUCÍA, S.A., representada por el Procurador D. Luciano Rosch Nadal, contra el Real Decreto 244/2016, de 3 de junio, por el que se desarrolla la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología. Ha sido parte demandada la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada y asistida por el Abogado del Estado; y han comparecido como codemandadas la JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA, representada por su Letrado, así como las entidades LAGAI TECHNOLOGICAL CENTER, representada por el Procurador D. Eduardo Carlos Muñoz Barona, PARKARE GROUP, S.L.U., representada por la Procuradora D<sup>a</sup> Ana Campos Pérez-Manglano, y DRÄGER SAFETY HISPANIA, S.A., representada por la Procuradora D<sup>a</sup> María del Valle Gili Ruiz.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La representación de la entidad Verificaciones Industriales de Andalucía, S.A., interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 244/2016, de 3 de junio, por el que se desarrolla la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología.

Admitido el recurso y previos los oportunos trámites la parte actora formalizó su demanda mediante escrito presentado el 28 de noviembre de 2016 en el que, tras exponer los antecedentes del caso y los fundamentos jurídicos de su impugnación, termina solicitando que se dicte sentencia en la que se estime el recurso y se declare la nulidad del Real Decreto 244/2016, de 3 de junio, o, subsidiariamente, de los artículos 52.2 y 57 de dicho Real Decreto.

**SEGUNDO.-** La Administración del Estado contestó mediante escrito presentado el 9 de enero de 2017 en el que se opone a los argumentos de impugnación aducidos en la demanda y termina solicitando que "...se desestime íntegramente el recurso *de inconstitucionalidad* (sic.) presentado".

**TERCERO.-** Ninguna de las entidades personadas como partes codemandadas presentó escrito de contestación a la demanda.

**CUARTO.-** Habiendo sido acordado por auto de 30 de marzo de 2017 el recibimiento a prueba, fueron admitidas y se practicaron las pruebas documentales consistentes en tener por reproducida la documentación obrante

en el expediente administrativo y por incorporada a las actuaciones la aportada con la demanda.

**QUINTO.-** La parte actora y la Administración demandada formularon sus conclusiones mediante escritos presentados el 23 de mayo y 5 de junio de 2017.

Las demás partes personadas no formularon conclusiones, por lo que mediante diligencia de ordenación de 13 de junio de 2017 se declaró caducado respecto de ellas el trámite correspondiente.

**SEXTO.-** Practicado lo anterior, se fijó un primer señalamiento para votación y fallo que, sin embargo, fue dejado sin efecto mediante providencia de 14 de noviembre en la que se acordó conferir a las partes un plazo para que alegasen sobre la procedencia de dejar en suspenso la resolución del presente recurso hasta que por el Tribunal Constitucional se resuelva el recurso de inconstitucionalidad nº 5269/2015 promovido por la Junta de Andalucía en relación con el artículo 19 y la disposición transitoria única de la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, que son precisamente los preceptos legales en los que se sustentan los preceptos reglamentarios cuestionados en este proceso (artículos 52.2 y 57 del Real Decreto 244/2016, de 3 de junio).

En dicho trámite la parte actora presentó escrito con fecha 23 de noviembre de 2017 manifestando que no procedía dejar en suspenso la resolución del recurso al haber sido desestimado por el Tribunal Constitucional el recurso de inconstitucionalidad nº 5269/2015, mediante STC 117/2017, de 19 de octubre [dicha sentencia fue publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 278, de 16 de noviembre de 2017].

La representación procesal de la Administración del Estado presentó escrito con fecha 23 de noviembre de 2017 en el que, aludiendo también a la

STC 117/2017, de 19 de octubre, alega que procede que esta Sala dicte sentencia.

Las demás partes personadas no formularon escrito alguno en este trámite de alegaciones.

**SÉPTIMO.-** Mediante providencia de 4 de diciembre de 2017 se acordó un nuevo señalamiento para votación y fallo, fijándose al efecto el día 20 de febrero de 2018, fecha en la que tuvo lugar la deliberación y votación.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El presente recurso contencioso-administrativo nº 4851/2016 lo interpone la representación de Verificaciones Industriales de Andalucía, S.A., contra el Real Decreto 244/2016, de 3 de junio, por el que se desarrolla la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología.

**SEGUNDO.-** Como hemos visto en el antecedente primero, la demandante pide que se dicte sentencia en la que, estimando el recurso contencioso-administrativo, se declare la nulidad del Real Decreto 244/2016, de 3 de junio, o, subsidiariamente, de los artículos 52.2 y 57 de dicho Real Decreto

Para fundamentar tales pretensiones la parte actora aduce, en síntesis, los siguientes argumentos de impugnación:

1.- Nulidad del Real Decreto, al haber sido aprobado por un Gobierno en funciones.

2.- Subsidiariamente, nulidad de los artículos 52.2 y 57 del Real Decreto impugnado al invadir las competencias autonómicas sobre metrología; y ello sobre la base de afirmar la inconstitucionalidad del artículo 19 y la disposición transitoria única de la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, que son precisamente los preceptos legales en los que se sustentan los preceptos reglamentarios cuestionados en este proceso.

**TERCERO.**- Abordando ya el primero motivo de impugnación, hemos visto que la demandante sostiene que el Real Decreto 244/2016, de 3 de junio, debe ser declarado nulo al haber sido aprobado por un Gobierno en funciones.

Según la demandante, al encontrarse el Gobierno en funciones cuando se aprobó el Real Decreto objeto del presente recurso habría sido vulnerado el artículo 21.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Para decidir sobre esta cuestión debemos comenzar recordando la interpretación que este Tribunal Supremo ha hecho del citado artículo 21.3 de la Ley 50/1997, en el que se ordena al "Gobierno en funciones" que limite su gestión *al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas.*

Tal interpretación quedó decantada en la sentencia del Pleno de esta Sala Tercera de fecha 2 de diciembre de 2005 (recurso nº 161/2004), cuyos fundamentos de derecho quinto a noveno tienen el siguiente contenido:

*<< (...) QUINTO.- La respuesta a la primera cuestión [en la que se trataba, como decía el inciso final del fundamento de derecho cuarto de la misma sentencia, de saber en qué consiste ese despacho ordinario de los asuntos públicos que se presenta como el contenido natural de las funciones del Gobierno cesante] exige tener presente lo que nos dice la Constitución del Gobierno en funciones pues solamente a partir de las normas y principios constitucionales sobre la materia cabe interpretar los preceptos de la Ley 50/1997 que se ocupan de ella. Pues bien, el texto*

*fundamental aborda este particular extremo en el artículo 101. Por un lado, para precisar cuándo cesa el Gobierno y, por el otro, para imponer al cesante que continúe en funciones hasta la toma de posesión del siguiente.*

*Debemos empezar por esta última previsión porque nos sitúa ante una exigencia constitucional bien explícita: el Gobierno cesante debe seguir gobernando hasta que sea sustituido efectivamente por el nuevo. La Constitución es tajante, ordena al Gobierno que continúe ejerciendo sus funciones tras su cese y no excluye expresamente ninguna de entre las que quiere que sigan siendo ejercidas. Se comprende sin dificultad que España no puede quedarse sin Gobierno ni siquiera unas horas. También que el hecho de que no se establezcan constitucionalmente límites explícitos a la actuación del Gobierno en funciones no quiere decir que no existan pues la propia naturaleza de esta figura, cesante y transitoria, conlleva su falta de aptitud para ejercer la plenitud de las atribuciones gubernamentales. Sin embargo, el silencio del artículo 101 del texto fundamental sobre las eventuales restricciones del cometido del Gobierno en funciones después de haber impuesto su existencia e, incluso, el hecho de que no se remita a tal efecto a la Ley, a diferencia de lo que hace en otras hipótesis, nos han de advertir sobre el sumo cuidado con el que ha de afrontarse la tarea de definir qué es lo que no puede hacer.*

*SEXO.- De la regulación constitucional cabe extraer otros datos que debemos tener presentes a la hora de interpretar la Ley pues configuran el contexto en el que se encuentra el Gobierno en funciones. Tal es el caso de su duración en el tiempo. Son varios los supuestos que determinan el cese del Gobierno según el artículo 101.1 de la Constitución: la celebración de elecciones generales, la pérdida de la confianza parlamentaria en los casos previstos por la Constitución, la dimisión y el fallecimiento de su Presidente. El interregno que se abre como consecuencia de la verificación de estas circunstancias solamente será breve, en principio, cuando prospere una moción de censura porque su aprobación, al mismo tiempo que supone la retirada de la confianza a un Presidente del Gobierno, comporta la investidura del que figuraba como candidato alternativo en ella, de manera que en pocos días puede producirse la toma de posesión del nuevo Gobierno.*

*En cambio, en las demás hipótesis, la interinidad que producen puede extenderse a lo largo de varias semanas e, incluso, de varios meses si procediera la disolución de las Cortes Generales prevista en el artículo 99.5 de la Constitución. Esta posibilidad no se ha dado hasta ahora, pero la experiencia autonómica, a partir de normas, en general, muy parecidas a las del artículo 99, ofrece ejemplos en los que se ha prolongado considerablemente un Consejo Ejecutivo en funciones.*

*En consecuencia, el Gobierno puede permanecer en funciones un período de tiempo significativo.*

*SÉPTIMO.- Resulta, igualmente, de la distinta naturaleza de las causas de cese del Gobierno que su condición de “en funciones” no tiene que ir acompañada, necesariamente, de la inexistencia de control*

*parlamentario, ni de un cambio de mayoría política en el Congreso de los Diputados. En cuanto, a lo primero, y con independencia de que las Diputaciones Permanentes de las Cámaras velan por sus poderes también cuando han sido disueltas y hasta que se constituyan las surgidas de las elecciones (artículo 78 de la Constitución), es lo cierto que si, el cese del Gobierno se ha producido por causa diferente de la celebración de las elecciones generales, permanecen en el goce de sus atribuciones constitucionales el Congreso de los Diputados y el Senado. Por lo que hace a lo segundo, del sufragio de los españoles puede surgir una nueva mayoría, distinta de la que sostenía al Gobierno cesante, como ocurrió en el caso que tenemos ante nosotros, pero también puede verse confirmada la anterior.*

*Obvio es decir que, cualquiera que sea la circunstancia que conlleve el cese del Gobierno y su entrada en funciones, permanece en toda su extensión e intensidad el control judicial de su actuación.*

*OCTAVO.- La Constitución, ciertamente, no establece de modo expreso límites o restricciones a la actuación del Gobierno en funciones. No obstante, nos facilita el criterio para distinguir cuáles son los confines dentro de los que debe moverse, fuera de los casos en que la urgencia determine la necesidad de su intervención, pues la habilitación para resolver sobre estos últimos va implícita en la propia imposición de su existencia. El criterio al que nos referimos es el que resulta de la función constitucional del Gobierno. De la que ha de desempeñar el que está en plenitud de sus facultades tras haber completado el proceso de su formación. Esa función no es otra que la dirección de la política interior y exterior y, en estrecha relación con ella, la defensa del Estado. Esos son los cometidos con los que el artículo 97 de la Constitución singulariza la función gubernamental y para cuya realización atribuye al órgano Gobierno la dirección de la Administración Civil y Militar y le encomienda la función ejecutiva y la potestad reglamentaria.*

*La dirección de la política general, que es la misión principal del Gobierno, trae causa del programa que el candidato a su Presidencia defendió ante el Congreso de los Diputados y mereció el apoyo de su mayoría (artículo 99 de la Constitución). Programa que, a su vez, procede del que las fuerzas políticas que otorgaron su confianza al candidato a la Presidencia, presentaron ante los ciudadanos y logró el apoyo de sus votos. Naturalmente, ese marco político de actuación no queda definitivamente fijado en ese momento y puede suceder que, por distintas razones, el Gobierno llegue a apartarse en diversa medida de la línea aprobada en el momento de la investidura. El sistema parlamentario permite una actualización permanente de la relación de confianza a través de su normal desenvolvimiento o con el recurso a algunas instituciones previstas en la Constitución como el referéndum consultivo (artículo 92) o la cuestión de confianza (artículo 112). En cualquier caso, mientras persista la relación de confianza entre el Congreso de los Diputados y, a través de su Presidente, el Gobierno, a éste corresponde la dirección política de España. Así, gobernar para la Constitución, es dirigir el país a partir de las orientaciones definidas por el Presidente del Gobierno (artículo 98.2 de la Constitución) con el apoyo*

*de la mayoría parlamentaria formada democráticamente por los españoles.*

*Pues bien, si esto es lo que debe hacer el Gobierno que se forma, es, al mismo tiempo, lo que no puede hacer el Gobierno en funciones porque el cese ha interrumpido la relación de confianza que le habilita para ejercer tal dirección y le ha convertido en un órgano cuya composición debe variar necesariamente en el curso de un proceso constitucionalmente regulado, de una duración necesariamente limitada en el tiempo, del que surgirá una nueva relación de confianza y un nuevo Gobierno.*

*Así, pues, el Gobierno en funciones ha de continuar ejerciendo sus tareas sin introducir nuevas directrices políticas ni, desde luego, condicionar, comprometer o impedir las que deba trazar el que lo sustituya. El cese priva a este Gobierno de la capacidad de dirección de la política interior y exterior a través de cualquiera de los actos válidos a ese fin, de manera que será preciso examinar, caso por caso, cuando surja controversia al respecto, si el discutido tiene o no esa idoneidad en función de la decisión de que se trate, de sus consecuencias y de las circunstancias en que se deba tomar.*

*NOVENO.- Con estos pertrechos interpretativos que encontramos en la Constitución hemos de examinar la Ley del Gobierno y asignar a la expresión despacho ordinario de los asuntos públicos de su artículo 21.3 un significado preciso en este caso, porque se trata de un concepto indeterminado necesitado de concreción. De cuanto acabamos de decir en el fundamento anterior se deduce que ese despacho no es el que no comporta valoraciones políticas o no implica ejercicio de la discrecionalidad. Tampoco el que versa sobre decisiones no legislativas, sino el que no se traduce en actos de orientación política.*

*De este modo entendida, o sea interpretada conforme a la Constitución, se despejan las dudas que pudiera ofrecer la conformidad con el texto constitucional de las normas legales que sujetan a límites la actuación del Gobierno en funciones cuando aquél no ha dispuesto expresamente ninguno. Por lo demás, situados en esta perspectiva, es posible apreciar que el mismo legislador asume esa interpretación porque en el apartado quinto del artículo 21 se preocupa por prohibir al Gobierno en funciones aprobar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado (a) y presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado (b). Es decir, la Ley prohíbe al Gobierno en funciones utilizar los principales instrumentos de orientación política, pues los Presupuestos Generales del Estado no son sino la traducción en términos de ingresos y gastos de la dirección política que el Gobierno quiere llevar a la práctica en el ejercicio de que se trate. Y las leyes que, según el Preámbulo de la Constitución, son la expresión de la voluntad popular y proceden casi exclusivamente de la iniciativa gubernamental, introducen en el ordenamiento jurídico las normas que responden a las orientaciones que prevalecen en el electorado y, por tanto, en las Cortes Generales. Por eso, son uno de los cauces típicos de expresión de la orientación política decidida por el Gobierno y asumida por las Cortes Generales.*



*A parecidos resultados conduce, por lo demás, el apartado sexto de este artículo 21 de la Ley 50/1997, que deja en suspenso las delegaciones legislativas mientras el Gobierno esté en funciones por haberse celebrado elecciones generales. Además, este apartado es relevante porque introduce en la regulación legal una diferencia de régimen jurídico en atención a la causa determinante de la entrada en funciones del Gobierno. Circunstancia esta que refuerza las consideraciones antes realizadas sobre la necesidad de examinar caso por caso y asunto por asunto los que han de considerarse incluidos en el despacho ordinario y los que, por quedar fuera de él, no pueden ser abordados por el Gobierno en funciones de no existir urgencia o demandarlo el interés general contemplado en el artículo 21.3 de este texto legal.*

*La aprobación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado, el ejercicio de la iniciativa legislativa y la emanación de los decretos legislativos no son los únicos actos de orientación política prohibidos al Gobierno en funciones. La misma Ley 50/1997, en el apartado cuarto de su artículo 21, veda al Presidente en funciones proponer al Rey la disolución de una o de ambas Cámaras de las Cortes Generales, presentar la cuestión de confianza o proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo, todos ellos actos de clara orientación política. Esto significa que la línea divisoria entre lo que el Gobierno en funciones puede y no puede hacer no pasa por la distinción entre actos legislativos y no legislativos, sino por la que hemos señalado entre actos que no conllevan dirección política y los que la expresan.*

*Por tanto, la misma Ley 50/1997 responde a los criterios que, a juicio del Pleno de la Sala, presiden la concepción constitucional del Gobierno en funciones. Criterios que, por lo demás, se confirman viendo las cosas desde otra perspectiva. En efecto, asumir la tesis del recurrente supondría situar al Gobierno de España en una posición de precariedad tal que podría impedir o dificultar que ejerciera los cometidos que la Constitución le ordena realizar, pues en pocos actos gubernamentales están ausentes las motivaciones políticas o un margen de apreciación.*

*En definitiva, el despacho ordinario de los asuntos públicos comprende todos aquellos cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento, compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno. Y esa cualidad que excluye a un asunto del despacho ordinario ha de apreciarse, caso por caso, atendiendo a su naturaleza, a las consecuencias de la decisión a adoptar y al concreto contexto en que deba producirse."*

Pues bien, a la luz de esa interpretación contenida en la sentencia del Pleno de esta Sala, el motivo de impugnación debe ser desestimado. Siguiendo la pauta marcada en la sentencia de la Sección Cuarta de esta Sala de 28 de mayo de 2013 (recurso contencioso-administrativo 231/2012), la aprobación del Real Decreto impugnado se enmarca o cae dentro del ámbito del concepto

jurídico indeterminado definido con la expresión "despacho ordinario de los asuntos públicos", sin necesidad por tanto de que al decidirla concurriera una situación de "urgencia" o una razón de "interés general", pues no alcanzamos a percibir, ni tampoco lo explica la actora, qué "nuevas orientaciones políticas" son las que estableció el Real Decreto 968/2014, o qué "condicionamiento, compromiso o impedimento" pudo significar su aprobación para las orientaciones que hubiera de fijar el nuevo Gobierno.

**CUARTO**.- La demandante postula, subsidiariamente, que declaremos la nulidad de los artículos 52.2 y 57 del Real Decreto 244/2016, de 3 de junio, por invadir tales preceptos las competencias autonómicas sobre metrología; y ello sobre la base de afirmar la demandante la inconstitucionalidad del artículo 19 y la disposición transitoria única de la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, que son los preceptos legales en los que se sustentan aquellos preceptos reglamentarios.

Por el Tribunal Constitucional se ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad nº 5269/2015 promovido por la Junta de Andalucía en relación con el artículo 19 y la disposición transitoria única de la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, que son precisamente los preceptos legales en los que se sustentan los preceptos reglamentarios cuestionados en este proceso (artículos 52.2 y 57 del Real Decreto 244/2016, de 3 de junio).

En efecto, la sentencia del Tribunal Constitucional STC 117/2017, de 19 de octubre (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 278, de 16 de noviembre de 2017), ha desestimado el recurso de inconstitucionalidad nº 5269/2015 promovido por la Junta de Andalucía, en el que se planteaba la inconstitucionalidad del artículo 19 y la disposición transitoria única de la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, por invadir competencias autonómicas vulnerando con ello el artículo 149.1.12 de la Constitución.

De la fundamentación jurídica de la citada STC 117/2017, de 19 de octubre, interesa destacar aquí los fundamentos 4 y 5, cuyo contenido es el siguiente:

*<< (...) 4. Centrado pues el debate en los términos expuestos, e iniciando el examen de fondo por lo dispuesto en el artículo 19.3, primer inciso, lo que, en esencia, discute la Comunidad Autónoma es el alcance que debe atribuirse a la competencia estatal en materia de «legislación», entendiéndose que dicha competencia no le habilita para modificar el modelo vigente de organización del control metrológico, pues considera que dicha modificación afecta o incide en sus competencias de ejecución y, en concreto, en la facultad que le corresponde para la organización de sus servicios de control metrológico, al haberse sustituido el anterior régimen concesional, por un régimen de autorización abierta y reglada en favor de los llamados «organismos designados».*

*Como ya tuvimos ocasión de afirmar en la STC 100/1991, forma parte del ámbito propio de la «legislación» en materia de metrología, la determinación de los criterios normativos que habrán de aplicar las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias de ejecución en materia de control metrológico, pues es al Estado, en virtud de sus competencias en materia de legislación sobre pesas y medidas, a quien corresponde en exclusiva la regulación completa de la metrología, ya sea mediante normas de rango legal o reglamentario, y el establecimiento de un régimen jurídico común y, en consecuencia, quien ostenta con carácter excluyente la competencia para abordar la fijación normativa del procedimiento a seguir para el ejercicio de las competencias ejecutivas autonómicas de control metrológico, quedando limitada la competencia autonómica a la emanación de los reglamentos internos de organización de los servicios necesarios, y a la puesta en práctica de la normativa reguladora establecida por el Estado.*

*La cuestión que se plantea, en concreto, es si es constitucional que el Estado condicione normativamente cómo la Administración autonómica ha de materializar su competencia ejecutiva. Respecto de dicha cuestión, nuestra doctrina ha reconocido expresamente que (incluso al amparo de competencias de carácter básico), puede el Estado condicionar normativamente cómo la Administración autonómica ha de materializar su competencia ejecutiva, siendo trasladables dichos argumentos al supuesto que ahora se analiza, en el que, además, la intervención estatal resulta más intensa que la que deriva de una competencia de carácter básico, en cuanto la reserva competencial al Estado alcanza a la totalidad de la legislación en materia de metrología.*

*Así, como hemos tenido ocasión de recordar recientemente [STC 79/2017, de 22 de junio, FJ 7 b)], esta cuestión ha quedado en buena medida respondida por la doctrina de este Tribunal; por ejemplo en la STC 139/2013, de 8 de julio, FJ 4 afirmamos que la fijación de una determinada modalidad de intervención administrativa constituye una medida de carácter indudablemente normativo; expresa una opción de política legislativa adoptada en el marco de la libertad de configuración*

que la Constitución atribuye al Estado a través del artículo 149.1.13 CE, y este título competencial ampararía no sólo la restricción de una determinada modalidad de intervención administrativa, sino también la fijación de una concreta modalidad de intervención. Igualmente, en la STC 54/2017, de 11 de mayo, FJ 7.b afirmamos que «la directa conexión con objetivos fundamentales de la política económica y, en general, con los fines de legislación para cuya aprobación es competente el Estado (p. ej. en materia de medio ambiente), puede llegar a justificar una regulación de modalidades específicas de intervención administrativa en supuestos especiales. Así lo hemos declarado en relación con una previsión estatal que sustituía el régimen de autorización por el régimen de notificación al órgano autonómico correspondiente para que los titulares de viviendas protegidas para alquiler puedan enajenarlas a determinadas sociedades (STC 139/2013, de 8 de julio, FJ 13); o respecto de una previsión de la Ley de costas que obliga a los titulares de obras e instalaciones incorporados en la zona de servidumbre de protección a acreditar mediante declaración responsable ante la Administración autonómica determinadas circunstancias (que las obras supondrán una mejora en la eficiencia energética, emplearán mecanismos que conlleven un ahorro efectivo en el consumo de agua y fomentarán el uso de recursos hídricos marginales para el riego de jardines y espacios verdes), STC 57/2016, de 17 de marzo, FJ 4».

En el supuesto que ahora se examina, el condicionamiento normativo consistente en determinar que la Administración autonómica desarrolle su competencia ejecutiva mediante una concreta técnica (autorización de organismos designados), tiene un carácter puramente normativo, se encuentra amparado en las competencias legislativas estatales ex artículo 149.1.12 CE, se justifica en el propio preámbulo de la norma en las exigencias derivadas de la necesaria adaptación a la normativa comunitaria, y se dirige al logro de dos objetivos: garantizar un tratamiento común de los titulares de los derechos y asegurar un control independiente.

Reconocida pues la competencia estatal para determinar normativamente el mecanismo de intervención administrativa a que habrá de ajustarse la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias de ejecución, ha de reconocerse también que se inserta en el ámbito de las competencias estatales, la facultad para introducir modificaciones normativas en el marco regulador aplicable al ejercicio de las citadas funciones ejecutivas, en aquellos sectores materiales regidos por el binomio legislación-ejecución, sin que la modificación del modelo aplicable sea susceptible de vulnerar la delimitación de competencias, dado que la competencia autonómica de ejecución queda circunscrita a los exclusivos aspectos de ejecución o gestión de la normativa estatal, quedando pues al margen de dicha competencia toda pretensión relativa a la ordenación o regulación del sistema arbitrado por la norma estatal.

La supuesta vulneración competencial no puede derivar tampoco de la modificación del modelo anterior de organización del control metrológico ni del contraste con el sistema anterior, pues la referencia a lo dispuesto en la normativa anterior, en ningún caso puede erigirse en un factor de petrificación, que en tantas ocasiones hemos rechazado por

*contrariar el legítimo margen de configuración del legislador democrático y el propio carácter dinámico del ordenamiento jurídico, lo que hace inviable la pretensión de permanencia e inalterabilidad en el tiempo o la imposibilidad de adaptar la regulación al cambio de circunstancias (por todas, STC 233/2015, de 5 de noviembre, FJ 2).*

*Debe rechazarse asimismo que, con ocasión del nuevo modelo, se haya producido un desapoderamiento de las competencias autonómicas de ejecución, pues el artículo 19 sitúa ante las «Administraciones Públicas competentes» el ejercicio de las citadas competencias; en concreto, la habilitación de estas entidades para el desarrollo de su actividad (apartado primero), la facultad de velar por la independencia de las entidades y empresas privadas o personas físicas que designen, así como la de apreciar la cualificación técnica de las mismas (apartado segundo), y el otorgamiento de la correspondiente autorización, de conformidad con el procedimiento que establezcan (apartado tercero).*

*En este mismo sentido, y aunque la fijación de un nuevo marco normativo para el ejercicio de las competencias ejecutivas autonómicas es susceptible de afectar al sistema seguido hasta la fecha por la Comunidad Autónoma para la organización de sus servicios de control metrológico, ello no implica que se haya producido una intromisión ilegítima del Estado en esas competencias autonómicas de organización, que permanecen incólumes y habrán de ser desarrolladas por la propia Administración autonómica, a través de los oportunos mecanismos de adaptación a la nueva regulación aquí contemplada.*

*Los argumentos que acaban de exponerse y que determinan que deba rechazarse la impugnación dirigida contra el primer inciso del artículo 19 de la Ley 32/2014, son extensibles a lo señalado en la disposición transitoria única, respecto de la cual no se formula por el recurrente argumentación específica alguna, sino por mera conexión, dado que la misma tiene un carácter puramente instrumental o subsidiario, dirigido a articular la adaptación temporal a lo dispuesto en el artículo 19; por lo que siendo la misma «una norma con vocación de vigencia temporal y con la estricta y limitada finalidad de garantizar la efectividad de la regulación establecida legítimamente en ejercicio de competencias el Estado, procede afirmar que no es contraria a la distribución competencial que perfila nuestro texto constitucional» [STC 141/2014, FJ 8 A) c)].*

*Las anteriores conclusiones no resultan alteradas por lo señalado en la STC 141/2016, de 21 julio que, con posterioridad a la formulación del escrito de demanda, fue unida a las presentes actuaciones a solicitud de la representación autonómica; y ello por la diferente naturaleza de las cuestiones allí examinadas.*

*La STC 141/2016 vino a declarar la inconstitucionalidad del artículo 11.1 del Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, declaración que tenía su fundamento en la asunción en exclusiva por el Estado de facultades de naturaleza propiamente ejecutiva y no normativa, como era la competencia exclusiva para la «acreditación de los verificadores medioambientales», competencia que se localizaba en un organismo estatal (la Entidad Nacional de Acreditación). Por esta razón, se vino a señalar que «al atribuir en exclusiva a la Entidad Nacional de*

*Acreditación, la acreditación de los verificadores medioambientales, ha invadido las competencias ejecutivas que pertenecen al Gobierno de la Generalitat en materia de medio ambiente» (FJ 7). Es evidente que los parámetros entre aquel supuesto y el que ahora es objeto de examen, son radicalmente diferentes, pues en el caso que aquí se examina lo que se ha puesto en cuestión es el alcance de los condicionamientos normativos a que ha de sujetarse el ejercicio de las competencias autonómicas de ejecución, pero la facultad de naturaleza ejecutiva consistente en la autorización de los organismos de control –y que es la que resultaría equivalente, «mutatis mutandis», a aquella de acreditación de verificadores– permanece en el ámbito competencial autonómico.*

*5. El segundo inciso del artículo 19.3 de la Ley 32/2014 viene a recoger el principio general de eficacia supraterritorial de las actuaciones de los organismos designados, haciendo posible que sus certificados y documentos reglamentarios de control metrológico tengan validez y eficacia en cualquier parte del territorio.*

*Dicha previsión no constituye una novedad en la normativa en materia de metrología, pues una regulación similar se contemplaba en el artículo 7.4 de la Ley 3/1985, de 18 de marzo, y en la modificación introducida en el mismo por el artículo 11.1 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios, y había sido expresamente refrendada también por la Sentencias dictadas en materia de metrología, que más arriba se citan.*

*La doctrina constitucional en materia de supraterritorialidad de las competencias autonómicas, es objeto de síntesis en el fundamento jurídico 13 a) de la reciente STC 79/2017, de 22 de junio, dictada en relación con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. En la misma se viene a recordar, de entrada, que: «el alcance territorial de las competencias autonómicas viene impuesto por la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas (art. 137 de la Constitución) y responde a la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades (STC 44/1984, de 27 de marzo, FJ 2).*

*Así, el territorio [autonómico] se configura como un elemento definidor de las competencias de cada Comunidad Autónoma en su relación con las demás Comunidades Autónomas y con el Estado, y permite localizar la titularidad de la correspondiente competencia, en atención al ámbito en que se desarrollan las oportunas actividades materiales. Las competencias de las Comunidades Autónomas se circunscriben a su ámbito territorial (STC 3/2014, de 16 de enero, FJ 3). El principio de territorialidad de las competencias es, por tanto, algo implícito al propio sistema de autonomías territoriales (SSTC 13/1988, FJ 2; 48/1988, FJ 44; 49/1988, FJ 30, y 40/1988, de 19 de febrero, FJ 45) de manera que, aunque no sea en sí mismo, un título atributivo de competencias fuera de los casos expresamente previstos en el bloque de la constitucionalidad, se relaciona con él puesto que significa que las competencias autonómicas deben de tener por objeto fenómenos, situaciones o relaciones radicadas en el territorio de la propia*

*Comunidad Autónoma, de modo que el ejercicio de las citadas competencias queda referido al ámbito territorial correspondiente.*

*En línea con este entendimiento, los Estatutos de Autonomía han dispuesto que el ámbito espacial de las competencias de sus instituciones esté referido al territorio autonómico respectivo. Territorio que, de acuerdo con el artículo 147.2 b) CE, corresponde delimitar, como contenido necesario, a los Estatutos de las Comunidades Autónomas, que de este modo delimitan el ámbito espacial de aplicación de los actos y disposiciones jurídicas pertenecientes al subsistema normativo de cada Comunidad Autónoma (STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 4).*

*No obstante lo anterior, este Tribunal ha distinguido entre el ejercicio de las competencias autonómicas, como regla general limitado al ámbito territorial correspondiente, y los efectos del ejercicio de dichas competencias, que pueden manifestarse en específicas ocasiones, fuera de dicho ámbito. En concreto, hemos afirmado que la limitación territorial de la eficacia territorial de las normas y actos no puede significar que le esté vedado a una Comunidad Autónoma, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones susceptibles de producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. La privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales supondría en la práctica privarlas de capacidad de actuación» [STC 79/2017, FJ 13 a)].*

*En relación con la cuestión planteada en este proceso, esto es, si resulta conforme al orden constitucional de distribución de competencias, la atribución de eficacia extraterritorial a las actuaciones ejecutivas autonómicas, señala la citada Sentencia que «el reconocimiento por parte del Estado de efectos supraautonómicos a las actuaciones autonómicas tiene, en principio un límite claro: la imposibilidad de reconocer tales efectos cuando no existe una equivalencia en las normativas aplicables. En la medida en que exista una legislación estatal común, o exista una pluralidad de legislaciones autonómicas que, no obstante sus posibles diferencias técnicas o metodológicas, fijen un estándar que pueda ser considerado como equivalente, el Estado podrá reconocer a las decisiones ejecutivas autonómicas efectos extraterritoriales a través de la imposición del reconocimiento de la decisión adoptada en una determinada Comunidad Autónoma al resto. Así lo habría reconocido nuestra doctrina en relación con las actuaciones autonómicas de carácter ejecutivo (SSTC 243/1994, 175/1999, 126/2002, 14/2004 y 33/2005)» [STC 79/2017, FJ 13 a)].*

*La Sentencia que venimos citando viene, además, a recordar expresamente la constitucionalidad de la eficacia extraterritorial de las actuaciones ejecutivas autonómicas en materia de control metrológico, como trasunto concreto de su doctrina general en esta materia:*

*«Este Tribunal se ha referido en alguna ocasión al razonable reconocimiento de la eficacia extraterritorial o supracomunitaria de determinadas acciones efectuadas por las Administraciones autonómicas cuando se trata de supuestos de actuación ejecutiva*

*autonómica que aplicaban un estándar equivalente al recogido en una norma estatal.*

*Así aconteció, por ejemplo, en las SSTC 100/1991 de 13 de mayo, o 236/1991, de 12 de diciembre, en la que este Tribunal consideró plenamente constitucional el art. 7.5 de la Ley de Metrología, que reconocía validez en todo el territorio del Estado a los controles metrológicos que, en aplicación de la misma, efectuase los órganos de la Administración del Estado o, en su caso, los de las Comunidades Autónomas. Para este Tribunal “no existe aquí...exclusión alguna de las facultades autonómicas de ejecución, sino un razonable reconocimiento de la eficacia extraterritorial o supracomunitaria de la actividad de control efectuada por las Administraciones autonómicas” (STC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 5). En estos supuestos, siendo las normas a aplicar comunes, pues la legislación sobre pesas y medidas es una competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.12 CE), este Tribunal ha admitido que los actos autonómicos que se limitan a aplicar, además con carácter reglado, tales normas puedan surtir efectos en todo el Estado.*

*... En la medida en que exista una normativa de la Unión Europea armonizada o una legislación estatal común, o exista una pluralidad de legislaciones autonómicas que, no obstante sus posibles diferencias técnicas o metodológicas, fijen un estándar que pueda ser considerado equivalente, el Estado podrá reconocer a las decisiones autonómicas efectos extraterritoriales a través de la imposición del reconocimiento de la decisión adoptada en una determinada Comunidad Autónoma en el resto» [STC 79/2017, FJ 12 a)].*

*Este explícito y reiterado reconocimiento en la doctrina constitucional, de la eficacia extraterritorial de las decisiones adoptadas en materia de control metrológico en una Comunidad Autónoma, en razón de su carácter de actuaciones ejecutivas que se limitan a aplicar con carácter reglado una legislación estatal común, permite rechazar la impugnación dirigida contra el precepto que se analiza. El artículo 19.3, segundo inciso viene a hacer efectivo el principio de unidad de mercado, recogido en el artículo 139 CE, definiendo las condiciones comunes de acceso y de ejercicio por los organismos de control, sin alterar el contenido material de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas; y no infringe el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE, en cuanto se limita a contemplar unos requisitos comunes para el ejercicio del control metrológico en todo el territorio, sin que ello suponga –como afirma el escrito de demanda– la aplicación de diecisiete normativas diferentes, dado que la normativa es única, y corresponde establecerla al Estado.*

*Finalmente debe asimismo rechazarse el argumento contenido en la demanda sobre el alcance de las competencias autonómicas para el desarrollo del derecho comunitario europeo, y ello porque, como reiteradamente hemos señalado, «son las reglas internas de delimitación competencial las que en todo caso han de fundamentar la respuesta a los conflictos planteados entre el Estado y las Comunidades Autónomas», pues el «derecho comunitario no es en sí mismo canon o parámetro directo de constitucionalidad en los procesos constitucionales»; «las normas del Derecho de la Unión Europea,*



*originario o derivado, carecen de rango y fuerza constitucionales»; y el orden competencial establecido por la Constitución «no resulta alterado ni por el ingreso de España en la Comunidad Europea ni por la promulgación de las normas comunitarias» (por todas, STC 165/2016, de 6 de octubre, FJ 6), razón por la cual, nuestro enjuiciamiento debe circunscribirse a determinar si las concretas normas impugnadas pueden considerarse o no dictadas en el legítimo ejercicio de las competencias que la Constitución atribuye al Estado>>.*

En virtud de esa doctrina del Tribunal Constitucional, que vincula a todos los jueces y tribunales (artículo 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), debemos concluir que la impugnación que dirige la demandante contra los artículos 52.2 y 57 del Real Decreto 244/2016, de 3 de junio, basada en la pretendida inconstitucionalidad del artículo 19 y la disposición transitoria única de la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, debe ser desestimada.

**QUINTO.**- Por las razones expuestas en los apartados anteriores el recurso contencioso-administrativo debe ser desestimado; y, en consecuencia, procede la imposición de las costas de este proceso a la parte recurrente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción.

Ahora bien, dada la distinta actividad desplegada por las partes personadas en las actuaciones, la condena en costas a la parte recurrente no debe operar en favor de las partes codemandadas que aparecen identificadas en el encabezamiento de esta sentencia pues ya vimos en los antecedentes tercero y quinto que dichas codemandadas no formularon contestación a la demanda ni presentaron escrito de conclusiones y tampoco tuvieron intervención en el trámite de alegaciones al que se refiere el antecedente sexto.

Por lo demás, dada índole del asunto y la actividad desplegada por la Administración del Estado, procede limitar la cuantía de la condena en costas a la cifra total de cuatro mil euros (4.000 €), por todos los conceptos.

Vistos los preceptos y jurisprudencia citados, así como los artículos 67 a 73 de la Ley de esta Jurisdicción.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Desestimar el recurso contencioso-administrativo nº 4851/2016 interpuesto en representación de VERIFICACIONES INDUSTRIALES DE ANDALUCÍA, S.A., contra el Real Decreto 244/2016, de 3 de junio, por el que se desarrolla la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología, con imposición de las costas a la parte recurrente en los términos señalados en el fundamento jurídico quinto.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Eduardo Espín Templado

José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

Eduardo Calvo Rojas

Diego Córdoba Castroverde  
Laso

Mª Isabel Perelló Doménech

Ángel Ramón Arozamena



**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, lo que certifico.